Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1468
15. 03. 82

Sachgebiet 96

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr (14. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 9/127 Nr. 17 —

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Genehmigung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten

»EG-Dok. Nr. 11895/80«

A. Problem

Es besteht ein gewisser Bedarf für einen interregionalen Flugverkehr innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere für Geschäftsreisende.

B. Lösung

Durch die EG-Vorlage soll erreicht werden, daß Luftverkehrsunternehmen leichter als bisher Verkehrsrechte für den Betrieb regionaler Flugverkehrslinien erhalten. Dabei sollen jedoch Verbindungen zwischen den Hauptflughäfen ausgeklammert werden.

Zustimmung des Ausschusses unter Vorbehalten (einmütig).

C. Alternativen

entfallen

D. Kosten

entfallen

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Von der Vorlage gemäß Anlage wird Kenntnis genommen.

2. Die Bundesregierung wird ersucht, bei den weiteren Verhandlungen in Brüssel darauf hinzuwirken, daß folgende Gesichtspunkte bei der beabsichtigten Neuregelung berücksichtigt werden:

   — Zum Schutz des Bodenparallelverkehrs — vor allem der Bahnen — muß eine Mindestentfernung von 300 km vorgesehen werden.

   — Es dürfen nur Flugzeuge mit maximal 50 Sitzen zugelassen werden.

   — Die Leistungsfähigkeit deutscher Luftverkehrsunternehmen darf nicht durch sogenannten „Absaugverkehr" in benachbarte EG-Länder beeinträchtigt werden. Die neuen Linien sollten nur dem echten Regionalverkehrsaufkommen dienen.

   — Neue Luftverkehrsdienste dürfen nicht in ruinöse Konkurrenz zu Eisenbahnverbindungen (IC-Netz) treten.

   — Die Mitwirkungsrechte des Empfängerstaates, insbesondere bei Tarifgenehmigungen und Betriebserlaubnissen, müssen gewahrt sein.

   — Es darf keine Einbeziehung von Hauptflughäfen (Düsseldorf, Frankfurt, München, Amsterdam etc.) geben.

   — Die neuen Dienste dürfen nicht subventioniert werden.

   — Es muß eine Bedürfnisprüfung durch die Zielstaaten vor Genehmigung der Strecken unter Berücksichtigung des Bodenparallelverkehrs (Eisenbahnen) möglich sein. Wenn eine Bedürfnisprüfung vorgesehen wird, sind in Fragen der Mindestentfernung und der maximalen Sitzplätze Konzessionen möglich.

Bonn, den 10. März 1982

Der Ausschuß für Verkehr

Lemmrich	**Bamberg**
Vorsitzender	Berichterstatter

Anlage

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Genehmigung von interregionalen Linienflugverkehren für die Beförderung von Personen, Post und/oder Fracht zwischen den Mitgliedstaaten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Absatz (2),

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Es bedarf flexiblerer Genehmigungsverfahren für den interregionalen Linienflugverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen bestimmten Flughäfen der Gemeinschaft, um so den Luftverkehrsunternehmen eine bessere Erschließung der Märkte zu ermöglichen und zur Weiterentwicklung des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs beizutragen.

Zu diesem Zweck sind allgemeine Vorschriften darüber zu erlassen, wie von Mitgliedstaaten oder deren Angehörigen kontrollierte Luftverkehrsunternehmen an diesem Luftverkehr teilnehmen können.

Die unter bestimmten Umständen neu eingerichteten Flugverkehre dürften einen erheblichen Beitrag zur Regionalentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft leisten.

Bei den Flugpreisen und Frachtraten müssen die Grundsätze eines angemessenen Kosten-Preis-Verhältnisses und einer angemessenen Kapitalverzinsung beachtet werden, wobei die Anforderungen der verschiedenen Verkehrsnutzer zu berücksichtigen sind.

Es sind Regeln für Verfahren festzulegen, mit denen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beteiligten beigelegt werden können.

Die Verkehrsnutzer müssen sich zu allen Fragen des interregionalen Linienflugverkehrs äußern können.

Umweltpolitische Gesichtspunkte sind zu berücksichtigen.

Die Bestimmungen dieser Verordnung können nach einer Erprobungszeit geändert werden, um neuen Erfordernissen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet und der weiteren Entwicklung des Integrationsprozesses der Gemeinschaft Rechnung zu tragen —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Diese Verordnung regelt die Genehmigungsverfahren für den interregionalen Linienflugverkehr zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten mit

a) Flugabschnitten von jeweils mehr als 200 km oder weniger als 200 km, wenn der Luftverkehr wegen natürlicher Hindernisse wie Meeren oder Gebirgen eine erhebliche Zeitersparnis im Vergleich zum Land- oder Schiffsverkehr bedeutet;

b) Luftfahrzeugen mit weniger als 130 Sitzplätzen oder einem Starthöchstgewicht von weniger als 55 Tonnen.

Artikel 2

Im Sinne dieser Verordnung

a) bedeutet Linienflugverkehr, eine Folge von Flügen mit folgenden Merkmalen:
   i) Er wird mit Luftfahrzeugen zur Beförderung von Personen, Post oder Fracht gegen Entgelt durchgeführt, wobei die Beteiligung an diesen Flügen jedermann offensteht;
   ii) Er dient der Beförderung zwischen zwei oder mehreren festen Punkten entweder
      (1) nach einem veröffentlichten Flugplan oder
      (2) mit so regelmäßigen oder häufigen Flügen, daß sie eine echte systematische Folge bilden.

b) bedeutet ein interregionaler Linienflugverkehr einen planmäßigen Flugverkehr zwischen zwei oder mehr Flughäfen der Klassen 1 und 3, der Klassen 2 und 2, der Klassen 2 und 3 und der Klassen 3 und 3 in der Gemeinschaft.

   Die Klassifikation der Flughäfen ist als Anhang beigefügt.

Zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes — 14 — 680 70 — E — Ve 86/81 — vom 23. Januar 1981.

c) bedeutet ein Luftverkehrsunternehmen ein Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft. Die tatsächliche Kontrolle durch den Hauptanteil am Eigentum dieses Unternehmens muß in den Händen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder von Angehörigen eines Mitgliedstaates liegen;

d) bedeutet Eintragungsstaat des Unternehmens den Mitgliedstaat, in dem das Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft als Luftverkehrsunternehmen für gewerbliche Zwecke gegründet worden ist;?

e) bedeuten die beteiligten Staaten die Mitgliedstaaten, in denen die Flughäfen eines interregionalen Flugverkehrs liegen. Diese Begriffsbestimmung kann den Eintragungsstaat einschließen.

Artikel 3

1. Der Betrieb eines interregionalen Linienflugverkehrs ist entsprechend dieser Verordnung genehmigungspflichtig.

2. Der Eintragungsstaat und die beteiligten Staaten erteilen Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft die Genehmigung für den Betrieb des interregionalen Linienflugverkehrs, wenn der beantragte Flugverkehr den Vorschriften dieser Verordnung entspricht.

3. Die Mitgliedstaaten können, wenn sie eine Genehmigung nach Absatz 1 erteilen, weniger strenge Bestimmungen als nach Artikel 4 Abs. 2 und Artikel 5 Abs. 1 anwenden.

4. Bei der Prüfung eines Antrags auf Genehmigung eines interregionalen Linienflugverkehrs berücksichtigen die beteiligten Staaten insbesondere die regionalpolitische Bedeutung des Flugverkehrs für die Gemeinschaft, insbesondere im Hinblick auf die Regionalentwicklung.

Artikel 4

1. Ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft kann die Genehmigung zum Betrieb eines interregionalen Linienflugverkehrs beantragen, wenn der Ausgangspunkt des Flugverkehrs in seinem Eintragungsstaat liegt.

2. Ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft kann auch eine Genehmigung zum Betrieb eines interregionalen Linienflugverkehrs zwischen zwei oder mehreren anderen Mitgliedstaaten als seinem Eintragungsstaat beantragen, wenn der betreffende Flugverkehr eine Erweiterung eines anderen interregionalen Linienflugverkehrs ist, der von diesem Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft bereits betrieben wird oder beantragt worden ist.

Diese Vorschrift gilt nicht für einen interregionalen Linienflugverkehr, der nur über einen Flughafen der Klasse 1 an einen anderen interregionalen Linienflugverkehr dieses Luftverkehrsunternehmens der Gemeinschaft angeschlossen ist.

Artikel 5

1. Die Genehmigungen gemäß Artikel 3 verleihen den betreffenden Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft das Recht, Personen, Post und Fracht zu gewerblichen Zwecken aufzunehmen und abzusetzen, wobei Beförderungen innerhalb eines Mitgliedstaates ausgeschlossen sind.

2. Die Genehmigungen im Sinne von Absatz 1 gelten für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren.

3. Eine Genehmigung erlischt, wenn das betreffende Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft den Betrieb nicht binnen sechs Monaten nach dem in dieser Genehmigung genannten Eröffnungstermin aufgenommen hat. Beruht die Verzögerung bei der Aufnahme des Flugbetriebs auf unvorhergesehenen Schwierigkeiten, so kann dieser Zeitraum von den beteiligten Staaten auf Antrag des Luftverkehrsunternehmens der Gemeinschaft verlängert werden.

Artikel 6

1. Ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft reicht seinen Antrag auf Genehmigung eines interregionalen Linienflugverkehrs mit allen erforderlichen Unterlagen und Angaben bei seinem Eintragungsstaat ein.

2. Der Eintragungsstaat leitet den Antrag an die beteiligten Staaten weiter, nachdem er ihn im Hinblick auf die Artikel 1, 2 und 4 geprüft hat.

3. Der Eintragungsstaat prüft die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit des Luftverkehrsunternehmens der Gemeinschaft und verweigert die Genehmigung nur, wenn die Ergebnisse dieser Überprüfung zu ernsten Bedenken Anlaß geben.

4. Der Eintragungsstaat kann die wirtschaftliche Durchführbarkeit des beantragten interregionalen Linienflugverkehrs prüfen und seine Genehmigung verweigern oder mit Auflagen verbinden, wenn die Ergebnisse dieser Überprüfung zu ernsten Bedenken Anlaß geben.

Artikel 7

1. Die beteiligten Staaten können ihre Genehmigung für einen beantragten interregionalen Linienflugverkehr nur dann verweigern oder mit Auflagen verbinden, wenn

   a) einer der beteiligten Flughäfen über unzureichende Einrichtungen für diesen Flugverkehr verfügt,

b) unzureichende Navigationshilfen vorhanden sind oder

c) die vorgeschlagenen Tarife den Anforderungen von Artikel 8 nicht entsprechen.

2. Ein beteiligter Staat kann eine Genehmigung mit der Auflage verbinden, daß das antragstellende Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft den betreffenden Flugverkehr zwölf Monate lang oder, wenn es sich um einen jahreszeitlich begrenzten Flugverkehr handelt, zwei Hauptverkehrszeiten lang betreibt.

Artikel 8

Die beteiligten Staaten sorgen dafür, daß die Tarife der Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft

a) in einem angebrachten Verhältnis zu den Betriebskosten des antragstellenden Luftverkehrsunternehmens der Gemeinschaft stehen und gleichzeitig eine angemessene Kapitalverzinsung erlauben;

b) nicht den Charakter von Dumpingtarifen haben;

c) den Anforderungen der verschiedenen Verkehrsnutzergruppen entsprechen und die Steigerung der Nachfrage durch neue Verkehrsuntergruppen begünstigen;

d) im interregionalen Linienflugverkehr nur aufgrund der Flugstrecke festgesetzt werden, wobei die Umsteigemöglichkeit an einem Zwischenlandeort getrennt berechnet wird.

Artikel 9

1. Hat ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft bei seinem Eintragungsstaat einen Antrag auf Genehmigung eines interregionalen Linienverkehrs gestellt, so muß dieser Staat den Antrag binnen eines Monats an die beteiligten Staaten weiterleiten oder ihn ablehnen.

2. Ist ein Antrag auf Genehmigung eines interregionalen Linienflugverkehrs an die beteiligten Staaten weitergeleitet worden, so haben diese Staaten und der Eintragungsstaat binnen drei Monaten eine Entscheidung zu treffen und den beantragten Linienflugverkehr zu genehmigen oder abzulehnen und das Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft von dieser Entscheidung zu unterrichten. Die beteiligten Staaten und der Eintragungsstaat unterrichten einander und die Kommission von ihrer Entscheidung.

3. Jede Entscheidung, eine Genehmigung zu verweigern oder mit Auflagen zu verbinden, muß die Gründe dafür angeben.

4. Werden die Fristen gemäß Absatz 2 nicht eingehalten, so liegt ein Streitfall im Sinne von Artikel 10 vor.

Artikel 10

1. Bei Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit der Genehmigung eines interregionalen Linienflugverkehrs oder mit den Tarifen eines interregionalen Linienflugverkehrs bemühen sich die Beteiligten, den Streitfall durch ein Verfahren ihrer Wahl binnen drei Monaten beizulegen. Besteht die Meinungsverschiedenheit danach fort, kann jede beteiligte Partei die Kommission damit befassen, ohne auf ihr Recht zu verzichten, den Streitfall einem zuständigen Gericht zu übertragen.

2. Nachdem die Kommission gemäß Absatz 1 mit einem Fall befaßt worden ist, ersucht sie die Parteien und insbesondere die beteiligten Staaten, die die Genehmigung verweigern, um ihre Stellungnahmen und alle diesbezüglichen Informationen. Binnen zwei Monaten führt sie eine gemeinsame Anhörung der beteiligten Staaten, des Eintragungsstaates und des Luftverkehrsunternehmens durch. Die Kommission kann auch Vertreter der Verkehrsnutzer, die beteiligten Flughäfen oder unabhängige Sachverständige hören.

3. Binnen fünf Monaten, nachdem die Kommission mit dem Fall befaßt worden ist, erläßt sie eine an den betreffenden Mitgliedstaat gerichtete Entscheidung und unterrichtet die anderen Parteien von dieser Entscheidung.

4. Die Entscheidung der Kommission wird veröffentlicht.

Artikel 11

1. Jeder Mitgliedstaat fordert mindestens einmal jährlich einen Ausschuß der Luftverkehrsnutzer auf, sich zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem interregionalen Linienflugverkehr zu äußern. In jedem Mitgliedstaat müssen die wichtigsten Verbraucherverbände, die sich mit dergleichen Angelegenheiten befassen, in diesem Ausschuß vertreten sein. Gibt es keinen solchen Ausschuß, so hat der betreffende Staat einen solchen zu gründen.

2. Die Kommission beruft regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich, Vertreter der Verkehrsnutzerausschüsse gemäß Absatz 1 zu einem Meinungsaustausch auf Gemeinschaftsebene ein.

Artikel 12

Die nationalen und örtlichen, technischen und betrieblichen Vorschriften der betreffenden Staaten, soweit diese den interregionalen Linienflugverkehr nicht diskriminieren, bleiben unberührt.

Artikel 13

Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft, die einen interregionalen Linienflugverkehr aufgrund

dieser Verordnung betreiben, werden in jedem beteiligten Staat, insbesondere im Hinblick auf Treibstoff, Ersatzteile, Qualifikation des Personals und ähnliche Angelegenheiten, in gleicher Weise behandelt wie andere Luftverkehrsunternehmen auf denselben oder benachbarten Strecken.

Artikel 14

Dem Flugverkehr nach dieser Verordnung sollen die gleichen Rechte zum Überfliegen und zu technischen Landungen wie die der Vereinbarung über den internationalen Transitflugverkehr zugestanden werden.

Artikel 15

Ab 1. Januar 1984 kann der Rat aufgrund der gesammelten Erfahrungen auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Vorschriften dieser Verordnung mit qualifizierter Mehrheit ändern.

Artikel 16

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 1981 in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Anhang

Klassifikation der Flughäfen

Land	Flughafen	Flughafenklasse
Belgien		
	Bruxelles-Zaventem	1
Dänemark		
	København-Kastrup	1
Frankreich		
	Paris-C.D.G.	1
	Paris-Orly	1
	Paris-Bourget	1
	Marseille-Marignane	2
	Nice-Côte d'Azur	2
	Lyon-Satolas	2
	Bâle-Mulhouse	2
Bundesrepublik Deutschland		
	Frankfurt/Main	1
	Düsseldorf	1
	München	2
	Hamburg	2
	Stuttgart	2
	Köln/Bonn	2
Griechenland		
	Athinai	1
	Thessaloniki	2
Irland		
	Dublin	1
	Shannon	2
Italien		
	Roma-Fiumicino	1
	Roma-Ciampino	1
	Milano-Linate	1
	Milano-Malpensa	1
	Napoli Capodichino	2
	Venezia Tessera	2
	Rimini	2
	Catania Fontanarossa	2
Luxemburg		
	Luxemburg	1
Niederlande		
	Amsterdam-Schiphol	1
Vereinigtes Königreich		
	London-Heathrow	1
	London-Gatwick	1
	Manchester	2
	Luton	2
	Birmingham	2
	Glasgow	2
Alle übrigen Flughäfen:		3

Erläuterndes Memorandum

Einleitung

1. Der internationale interregionale Linienflugverkehr wird oft als ein Bereich betrachtet, in dem nationale Barrieren das Gesamtnetz etwas verzerrt haben. Das gilt insbesondere für Strecken, durch die Regionen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft direkter als durch die derzeit bestehenden Hauptstrecken verbunden werden könnten. Daher setzte der Rat im Juni 1978 den Punkt „Mögliche Verbesserungen auf interregionalen Strecken" auf die Prioritätenliste der Punkte, die im Rahmen der Gemeinschaft zu untersuchen sind. Die Kommission ging auf diesen Flugverkehr in ihrem Memorandum vom Juli 1979 [1]) ein und legte dar, daß Neuerungen für den Zugang zum Markt und auch für die Festsetzung der Tarife eingeführt werden könnten.

2. Vor diesem Hintergrund beschloß der Rat im Dezember 1979, die Kommission aufzufordern, ihre Vorstellungen mit der Unterstützung von Sachverständigen aus den einzelnen Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln und im ersten Halbjahr 1980 Vorschläge zu unterbreiten.

3. Daher erörterte die Kommission dieses Thema mit Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Besprechungen waren nach Ansicht der Kommission sehr aufschlußreich und nützlich. Außerdem holte die Kommission die Stellungnahmen von Vertretern der Flughäfen, Eisenbahnen, Arbeitnehmer und Verkehrsnutzer ein. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß legte eine Stellungnahme und einen Bericht über das Memorandum der Kommission [2]) vor, während das Europäische Parlament das Thema in eine Reihe von Anhörungen über die Luftverkehrspolitik einbezog.

Grundsätzliche Überlegungen

4. Obwohl gesagt werden könnte, daß der interregionale grenzüberschreitende Flugverkehr den gesamten inländischen Flugverkehr innerhalb der Gemeinschaft einschließt, so war dies nie die Absicht, die hinter der Einbeziehung dieses Themas in die Prioritätenliste des Rates stand. Es wäre zutreffender, die Ziele der politischen Anstrengungen auf diesem Gebiet als Versuch zu bezeichnen, eine gemeinschaftsweite Regelung für die Genehmigung von Strecken außerhalb der Hauptstrecken zu schaffen. Diese Flugstrecken sollen die Hauptstrecken ergänzen. Im übrigen ist nicht beabsichtigt, ein EG-Streckennetz, sondern eine Regelung zu schaffen, mit der die Luftverkehrsunternehmen auf eine neuartige Weise tätig werden könnten, wenn sie einen solchen Flugverkehr als kaufmännisch interessant ansehen.

5. Auf dieser Grundlage zielt die Kommission mit der Vorlage dieses Vorschlags auf die Schaffung einer Regelung ab, die

a) Luftverkehrsunternehmen die Möglichkeit bietet, auf Strecken, die ihrer Ansicht nach gewinnbringend betrieben werden können, leichter Verkehrsrechte zu erhalten und so neben den Hauptstrecken ergänzende Flugverbindungen einzurichten;

b) den staatlichen Instanzen, bei denen die Genehmigung eines Flugverkehrs beantragt wird, objektive Kriterien bietet;

c) Kriterien für die Festsetzung der Beförderungstarife enthält;

d) ein rasches Genehmigungsverfahren und ein Schiedsverfahren für die Beilegung von Streitfällen einführt;

e) den Verkehrsnutzern unmittelbarere Möglichkeiten bietet, sich dazu zu äußern, wie diese Regelung funktioniert.

Eine solche Regelung sollte nicht nur die Entwicklung eines gesunden und dynamischen Flugverkehrs ermöglichen, sondern auch auf natürliche Weise zur Regionalentwicklung beitragen können.

6. Diese Faktoren werden in den Einzelbemerkungen zu jedem Artikel beschrieben. Es gibt jedoch auch Faktoren allgemeinerer Art, die eine nähere Betrachtung verdienen.

Hauptfaktoren

Abgrenzung der Regionen

7. Das steht im Mittelpunkt jeder Diskussion über dieses Thema. Nach Ansicht der Kommission beabsichtigte der Rat, als er die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen für den interregionalen Flugverkehr aufforderte, auf einem begrenzten Gebiet eine größere Flexibilität einzuführen, um Erfahrungen zu sammeln. Daher kommt es darauf an, den Umfang des regionalen Flugverkehrs so festzulegen, daß der Luftverkehr auf den Hauptstrecken keine unzumutbaren Verkehrsverluste hinnehmen müßte. Andererseits müßte ein ausreichendes Verkehrspotential einbezogen werden, damit ein gewinnbringender Flugbetrieb möglich ist und hinreichend allgemeingültige Erfahrungen gesammelt werden können.

8. Die Kommission holte Stellungnahmen dazu ein, ob die Begriffsbestimmung auf die in diese Regelung einzubeziehenden oder auf die daraus ganz

[1]) Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/79 „Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens" — Memorandum der Kommission.

[2]) WSA 658/80

oder teilweise auszuschließenden Regionen oder Flughäfen abgestellt werden soll. Es bestand Übereinstimmung darüber, daß dem Ausschlußgrundsatz der Vorzug gegeben werden sollte. Andererseits kam keine Einigung darüber zustande, ob Regionen oder Flughäfen zugrunde gelegt werden sollten. Die Mehrheit befürwortete Flughäfen, die einfacher festzulegen sind. Auch die Kommission bevorzugte Flughäfen und nicht Regionen, da die Verkehrsmerkmale für Regionen nicht leicht festzulegen sind.

9. Es bestand allgemeine Übereinstimmung darin, eine Einteilung der Flughäfen in drei Klassen zu versuchen. Die Flughäfen der ersten Klasse sollten nach Ansicht einiger Sachverständiger vollständig ausgeschlossen werden, da sie die Drehschreiben des Luftverkehrs auf den Hauptstrecken sind. Zur zweiten Klasse sollten große Regionalflughäfen gehören, die bis zu einem gewissen Umfang einbezogen werden könnten. Zur dritten Klasse gehören die übrigen Flughäfen, die über die Voraussetzungen für den internationalen Luftverkehr verfügen.

10. Die 1978 von der ECAC regional gegliederte Flughafenliste könnte als Grundlage für eine solche Einteilung dienen [3]). Nach Ansicht der Kommission ist diese Liste jedoch nicht uneingeschränkt verwendbar, da sie 1975 aufgestellt wurde und auf anderen Kriterien beruht, als sie dieser Regelung zugrunde liegen. Außerdem werden die Flughäfen darin nicht ausdrücklich genannt.

11. Die Kommission schlägt daher folgendes Einteilungsverfahren vor: Die Flughäfen sollten entsprechend ihrer Bedeutung für den internationalen Personenluftverkehr eingeteilt werden. Für jedes Land wäre daher wie folgt vorzugehen:

a) Der Flughafen mit dem größten internationalen Personenluftverkehr sollte in die Klasse 1 eingeteilt werden. Auch die nächstgrößten Flughäfen sollten nach ihrem Aufkommen im internationalen Personenluftverkehr geordnet und so lange der Klasse 1 zugeteilt werden, bis auf sie mindestens 60 % des internationalen Personenluftverkehrs dieses Landes entfallen.

b) Die nächstgrößten Flughäfen sollten nach ihrem Aufkommen im internationalen Personenluftverkehr geordnet und so lange der Klasse 2 zugeteilt werden, bis auf Flughäfen der Klassen 1 und 2 mindestens 90 % des internationalen Personenluftverkehrs dieses Landes entfallen.

c) Die übrigen Flughäfen sollten als Flughäfen der Klasse 3 bezeichnet werden.

Dieses Verfahren müßte bei gemeinsam betriebenen Flughäfen wie Paris, Rom und Mailand geringfügig abgewandelt werden. Eine ähnliche Änderung wäre notwendig, wenn Stansted als dritter Londoner Flughafen bezeichnet wird.

12. Diese Begriffsbestimmung und der Vorschlag der Kommission, den Luftverkehr zwischen den Flughäfen der Klasse 1 und zwischen den Flughäfen der Klassen 1 und 2 auszuschließen und die Größe der im Rahmen dieser Regelung einzusetzenden Luftfahrzeuge (siehe Ziffer 14) zu begrenzen, sollen sicherstellen, daß der bestehende Flugverkehr auf den Hauptstrecken nur geringfügig berührt wird. Gleichwohl dürften genügend Möglichkeiten für eine Steigerung des Verkehrsaufkommens bestehen, so daß dies für neue Luftverkehrsmaßnahmen interessant wäre.

[3]) ECAC-Dok. Nr. 15 „Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz, Bericht über den innereuropäischen Flugverkehr", Paris 1978.

Weitere Beschränkung

13. Bei der Anhörung des Europäischen Parlamentes befürwortete die Vereinigung der Fluggesellschaften der Europäischen Gemeinschaften (ACE) (= Unabhängige) einen Text für eine liberale Politik. Gleichzeitig äußerte die Vereinigung der Europäischen Fluggesellschaften (AEA) (= Flug Carriers) ihre Sorge, daß eine vom interregionalen Verkehr ausgehende Sogwirkung den Wettbewerb verzerren könnte, d. h. daß ein Großflughafen im Ausland einen Teil des internationalen Fernstreckenverkehrs an sich ziehen könnte. Vom Standpunkt der Gemeinschaft könnte bezweifelt werden, ob der von einem Land ausgehende Verkehr nur von den nationalen Luftverkehrsunternehmen dieses Landes durchgeführt werden sollte. Wie die Kommission in ihrem Memorandum vom Juli 1979 sagte, sollten sich neue EG-Regeln der Entwicklung anpassen, weshalb auch dieser Vorschlag einige Bestimmungen über die Struktur der Flugpreise enthält, die verhindert sollen, daß der Wettbewerb zu sehr von Interessen beeinflußt wird, die mit dieser Regelung nichts zu tun haben.

Größe der Luftfahrzeuge

14. Die Empfehlungen, die der Kommission erteilt wurden, reichten von überhaupt keiner Größenbeschränkung der Luftfahrzeuge bis zu einer Beschränkung auf höchstens 30 Sitzplätze. Hierzu kommt, daß einige Strecken von Kleinflugzeugen und die meisten Strecken von Flugzeugen mit bis zu 70 Sitzplätzen beflogen werden könnten. In einigen Fällen könnten jedoch größere Flugzeuge benötigt werden, weshalb die Kommission aus energiepolitischen Gründen und um ausreichend Spielraum für Flexibilität und Neuerungen zu lassen, eine obere Grenze von 130 Sitzplätzen je Luftfahrzeug vorschlägt. Das hätte auch den Vorteil, große Luftverkehrsunternehmen nicht auszuschließen.

Auswirkungen flexiblerer Bestimmungen

a) Allgemeine Aspekte der Nachfrage

15. Die Kommission forderte die Sachverständigen auf, die Auswirkungen eines liberalisierten Zugangs zum Markt im interregionalen Luftverkehr zu beurteilen. Die Ansichten, die auf den Sitzungen vertreten wurden, wichen erheblich voneinander ab. Ein Standpunkt ging dahin, daß kein zusätzlicher Verkehr erzeugt würde, da jedem Antrag auf Einrichtung eines neuen Flugverkehrs im Rahmen des

heute bilateralen Systems stattgegeben würde, wenn eine hinreichende Verkehrsnachfrage vorhanden sei. Ein anderer Standpunkt ging dahin, daß ein erheblicher Mehrverkehr erwartet werden könnte, wenn der angeblich von den privaten Luftverkehrsunternehmen empfundene „Würgegriff" der staatlichen Regelungen etwas gelockert würde. Schriftliche Erklärungen wurden hierzu jedoch nicht vorgelegt.

16. Daher sah die Kommission vorhandene Berichte daraufhin durch, ob durch die Öffnung des Zugangs zum Markt bei solchen Strecken ein zusätzliches Verkehrsaufkommen geschaffen werden kann. Es ist zu bemerken, daß bei diesen Untersuchungen davon ausgegangen worden war, daß die bestehende Regelung erhalten bleibe. Daher beantworten sie nur teilweise die Frage, wie sich eine neue Regelung auswirken würde.

17. Bei den der Kommission vorliegenden Berichten handelt es sich um eine 1978 abgeschlossene ECAC-Studie [4]) und um eine 1979 abgeschlossene Studie, die von der französischen Regierung und der Kommission gemeinsam finanziert wurde. Beide Untersuchungen deuten offenbar darauf hin, daß zwar ein zusätzlicher Verkehr geschaffen, aber auch ein Teil des Verkehrs von den Hauptstrecken abgezogen würde. Ferner geht aus den Untersuchungen hervor, daß der potentielle Verkehr zwischen Flughäfen der Klasse 3 normalerweise gering ist und nur zwischen den größeren Flughäfen dieser Klasse und der Klasse 2 eine ausreichende Grundlage für einen gewinnbringenden Flugverkehr bestehen könnte. Bei der Festlegung des vorgeschlagenen Umfangs des Regionalverkehrs wurden diese Studien daher berücksichtigt.

18. Der öffentlich zugängliche ECAC-Bericht von 1978 enthält zwei grundlegende Ergebnisse. Einerseits bezieht sich die Untersuchung auf eine Reihe von Strecken, die aber nicht betrieben werden (insgesamt 26 Strecken innerhalb der Gemeinschaft). Andererseits werden in der Untersuchung auch Strecken genannt, die betrieben werden, obwohl sie von der Nachfrage her nicht gerechtfertigt sind (insgesamt 34 Strecken innerhalb der Gemeinschaft).

Die Streckenverteilung im Regionalverkehr ergibt folgendes Bild:

	In der Untersuchung erwartete, aber nicht betriebene Strecken	Betriebene, in der Untersuchung aber nicht erwartete Strecken
1 bis 1	—	9
1 bis 2	5	10
1 bis 3	8	14
2 bis 2	3	1
2 bis 3	9	—
3 bis 3	1	—
Zusammen	26	34

[4]) ECAC (CEAC)-Dok. Nr. 15, Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz, Bericht über den innereuropäischen Flugverkehr, Paris 1978.

19. Aus dieser Tabelle scheint hervorzugehen, daß es eine gewisse Verzerrung zugunsten der Hauptstrecken gibt. Es ist aufschlußreich, daß nur fünf der erwarteten, aber nicht betriebenen Strecken nicht unter die vorgeschlagene Verordnung fallen würden.

20. Die vom SOFREAVIA-Institut für die französische Regierung und die Kommission durchgeführte Untersuchung zeigt ein ähnliches, aber deutlicheres Ergebnis. Dabei ist zu bedenken, daß die Untersuchung nur Verbindungen zwischen den französischen Provinzregionen und den europäischen Ländern mit Ausnahme Griechenlands betrifft. Die Untersuchung erwartet im Jahre 1985 elf Strecken, von denen zehn unter die Verordnung fallen würden. Weitere sieben (plus eine nach Spanien), die alle unter die Verordnung fallen, werden für 1990 erwartet.

21. Aufgrund beider Untersuchungen könnte daher der Schluß gezogen werden, daß gegenwärtig eine gewisse Verzerrung zugunsten der Hauptstrekken besteht und eine potentielle Nachfrage nach weiteren interregionalen Direktflugverbindungen vorhanden ist.

b) Besondere regionalpolitische Gesichtspunkte

22. Wie im Toothill-Bericht für Schottland bereits im Jahre 1962 festgestellt und wie von späteren Untersuchungen, vor allem im Vereinigten Königreich, in Dänemark und in Italien, bestätigt wurde, ist zu betonen, daß die Existenz und leichte Zugänglichkeit des Flugverkehrs in vielen Fällen ein wesentlicher Grund für die kaufmännische Entscheidung ist, ob eine abgelegene Region als Standort für die Anlage eines neuen Industriebetriebs gewählt wird. Dadurch wird der Ausbau des interregionalen Flugverkehrs ein wesentlicher Bestandteil einer Politik, die Industrieinvestitionen in den Regionen fördern soll.

23. Die Gründe, weshalb der Luftverkehr für die Industrialisierung der Regionen wichtig ist, hängen vor allem mit der Zugänglichkeit und der Reisezeit zusammen. Die Zugänglichkeit gilt bei den Großflughäfen des eigenen Landes seit jeher als äußerst wichtig. Die SOFREAVIA-Untersuchung zeigt jedoch deutlich, daß die Zugänglichkeit der Regionen in der Gemeinschaft für kaufmännische Belange größere Bedeutung besitzt und viele interregionale Reisen zu Zielen in anderen Mitgliedstaaten nur mit indirekten Flügen oder mit Land- oder Schiffsverkehr möglich sind. Für ein weiteres Zusammenwachsen der Gemeinschaft und eine unbeschränkte und harmonische Wirtschaftsentwicklung in den Regionen ist ein solcher Flugverkehr daher wichtig. Ferner muß darauf hingewiesen werden, daß die Regionalentwicklung in vielen Fällen von kapitalintensiven und hochmodernen Industriebetrieben abhängt. Solche Industriebetriebe sind wegen empfindlichen Materials oft anfällig, weshalb bei Störungen die Ersatzteile rasch herbeigeschafft werden müssen. Hier ist der Luftweg meist die schnellste Möglichkeit.

24. Häufig ist die Reisezeit nicht minder wichtig, weshalb erneut gesagt werden muß, daß die gegenwärtige Struktur durch den interregionalen Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten erheblich verbessert werden kann. Es gibt keine Berechnung über die gesamten Reisezeiteinsparungen, die zum Beispiel mit den neuen Strecken, die von der SOFREAVIA genannt wurden, erzielt werden könnten. Bei einer direkten Flugverbindung Barcelona-Frankfurt mit Turboprop-Flugzeugen würden gegenüber den heutigen Flugmöglichkeiten zwei bis drei Stunden und gegenüber einer Fahr mit Kraftfahrzeugen oder mit der Eisenbahn von sieben bis acht Stunden eingespart werden.

26. Die wesentliche Nachfrage nach einem interregionalen Flugverkehr dürfte daher vom Geschäftsverkehr mit einer niedrigen Preiselastizität ausgehen. Außerdem könnte in einigen Regionen ein gewisser Ferienverkehr hinzukommen und so die Wirtschaftlichkeit der Strecken verbessern.

27. In den meisten Regionen dürfte die erforderliche Infrastruktur vorhanden sein. Es könnte jedoch vorkommen, daß ein Flugverkehr wegen der fehlenden oder nicht hinreichend Leistungsfähigen Infrastruktur abgelehnt wird. Da solche Fälle der Kommission mitgeteilt werden, kann diese prüfen, ob die erforderliche Infrastruktur mit einer Beihilfe aus dem Regionalfonds oder anderen Gemeinschaftsmitteln verbessert werden kann, sofern ein solcher Zuschuß der Regionalentwicklung zugute kommt.

c) Energieeinsparung

28. In diesem Zusammenhang sind vier Faktoren zu berücksichtigen:

a) größere Zahl von Direktflugverbindungen,

b) Einsatz von mehr Turboprop-Flugzeugen,

c) Abwanderung vom Straßenverkehr,

d) Abwanderung vom Eisenbahnverkehr.

29. Es versteht sich, daß die beiden ersten Faktoren eine bessere Energieausnutzung zur Folge haben. Bei einem Vergleich zwischen einem direkten Flug und einem indirekten Flug müßte nicht nur die Entfernung, sondern auch der Energieverbrauch aufgrund zusätzlicher Landungen und Starts, bei denen die Luftfahrzeuge viel Treibstoff verbrauchen, einbezogen werden. Bei einem Direktflug Bordeaux-Frankfurt würden allein wegen der kürzeren Entfernung 10 % eingespart. Dazu käme die Einsparung des zusätzlichen Energieverbrauchs aufgrund der Zwischenlandung. Die Gesamteinsparung wegen der kürzeren Entfernung und der wegfallenden Zwischenlandung würde bei einem Düsenflugzeug mit rund 130 Sitzplätzen rund 30 % betragen. Weitere Beispiele dieser Art lassen sich ohne weiteres finden. Es gibt sogar Fälle, wo das erste Streckenstück eines Fluges in die entgegengesetzte Richtung des eigentlichen Ziels führt. Daher scheinen Einsparungen von 15 % bis 20 % je Fluggast bei einer größeren Zahl von Direktflügen nicht übertrieben zu sein.

30. Ferner kommt dazu, daß auf vielen Strecken mehr Turboprop-Flugzeuge, die weniger Energie verbrauchen, eingesetzt würden. Ein Turboprop-Flugzeug verbraucht im Kurz- und Mittelstreckenverkehr erheblich weniger Energie als ein Düsenflugzeug. Ein Turboprop-Flugzeug mit 40 Sitzplätzen und ein Großraum-Düsenflugzeug mit 280 Sitzplätzen verbrauchen pro Sitzplatz an der „Schwelle" von 1500 km gleichviel Energie. Der Vergleich für rund 500 km ergibt eine Treibstoffeinsparung von über 25 %, wenn anstelle eines Großraum-Düsenflugzeugs ein Turboprop-Flugzeug eingesetzt wird. Ein Direktflug mit einem Turboprop-Flugzeug von Bordeaux nach Frankfurt ergibt eine Einsparung von 45 % gegenüber einem Flug mit einem Turboprop-Flugzeug von Bordeaux nach Paris und einem Anschlußflug mit einem Großraum-Düsenflugzeug von Paris nach Frankfurt.

31. Die Auswirkungen auf den Energieverbrauch bei einer Verkehrsverlagerung vom Straßen- zum Luftverkehr sind nicht leicht zu berechnen.

Der Vergleich zwischen einem Personenkraftwagen mit einem Insassen und einem Flugzeug fällt meistens zugunsten des Luftverkehrs aus. Ein Großraum-Düsenflugzeug mit einem Auslastungsgrad von 65 % verbraucht auf Geradeausstrecken von mindestens 400 km je Fluggastkilometer weniger Energie als ein Personenkraftwagen mit einem Insassen.

Ein gewöhnliches Düsenflugzeug mit 130 Sitzplätzen kann mit einem Personenkraftwagen bei einem Insassen, soweit es den Treibstoffverbrauch je Personenkilometer betrifft, auf Strecken über 900 km konkurrieren. Kleinere Düsenflugzeuge verbrauchen sogar noch mehr Treibstoff je Fluggastkilometer.

Hochmoderne Düsenflugzeuge (wie die HS 146-200) würden vor allem auf Kurzstrecken erheblich größere Energieeinsparungen ermöglichen. Einige dieser Flugzeuge dürften auf Strecken über 300 km, vielleicht sogar auch auf kürzeren Strecken, einen besseren Energiewirkungsgrad erreichen als Personenkraftwagen mit einem einzigen Insassen.

Turboprop-Flugzeuge könnten diese „Schwelle" auf Entfernungen unter 200 km senken.

Bei kürzeren Entfernungen wird der Vorteil den Geradeausflugs durch die notwendigen Landemanöver erheblich gemindert, da hier ähnliche Nachteile auftreten, wie sie auch Personenkraftwagen, die selten eine gerade Strecke fahren können, hinnehmen müssen. Es ist zu bemerken, daß die obigen Vergleiche durch Vorschriften der Flugkontrolle, die Luftfahrzeugen manchmal längere Strecken als die Geradeausflugstrecken vorschreiben, beeinflußt werden können.

32. Da auf den sehr kurzen Strecken höchstwahrscheinlich Turboprop-Flugzeuge eingesetzt würden, würde die Entscheidung zu fliegen, statt eine PKW-Fahrt mit einem einzigen Insassen zu machen, bei einer mindestens 200 km langen Strecke sicherlich zu einer Energieeinsparung führen. Schätzungsweise entfallen im städteverbindenden Straßenver-

kehr rund 30 % aller Fahrten auf Fahrzeuge mit einem einzigen Insassen.

33. Von ganz besonderen Umständen abgesehen, ist der Energieverbrauch je Personenkilometer vor allem über kurze Entfernungen im Eisenbahnverkehr niedriger als im Luftverkehr. Der Luftverkehr dürfte gegen einen leistungsfähigen Schienenverkehr auf Entfernungen unter 400 km, möglicherweise unter 600 km, kaum wettbewerbsfähig sein. Die bisherigen Erfahrungen, vor allem die Erfahrung mit der Einführung schneller Intercity-Züge, legt diesen Schluß nahe. Daher dürfte der Luftverkehr auf kurzen Strecken, auf denen beide miteinander im Wettbewerb stehen, der Bahn kaum Reisende wegnehmen. Auf längeren Strecken dürfte die Einführung eines direkten interregionalen Flugverkehrs keine Reisenden anziehen, die nicht längst von der Eisenbahn zu den Hauptflugverbindungen abgewandert sind.

34. Unter Berücksichtigung all dieser Überlegungen dürfte die Einführung eines direkten interregionalen Flugverkehrs insgesamt zu einer erheblichen Energieeinsparung führen.

Schlußfolgerung

35. Nach Ansicht der Kommission lassen sich konkrete wirtschaftliche Vorteile erzielen, wenn der Bereich des Luftverkehrs durch die Einführung eines direkten interregionalen Flugverkehrs erweitert wird:

a) Es besteht eine Nachfrage nach einem solchen Flugverkehr, der (vor allem für Geschäftsreisende) zu erheblichen Zeiteinsparungen führen könnte.

b) Es könnten Energieeinsparungen erzielt werden.

c) Die vorgeschlagene Regelung würde eine unschätzbare Gelegenheit bieten, die Auswirkungen eines stärkeren Wettbewerbs im Luftverkehr zu testen, wenn auf dem Gebiet der Neuerungen, des Zugangs zum Markt und der Preisgestaltung ein größerer Spielraum gewährt wird.

d) Die teilweise Abwanderung von den Hauptflugstrecken auf direkte interregionale Flugverbindungen würde die wichtigsten Flughäfen und Luftwege entlasten.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

1. Dieser Artikel regelt den Geltungsbereich der Verordnung über den interregionalen Linienflugverkehr zwischen den Mitgliedstaaten einschließlich der Beförderung von Luftfracht. Die Mindestentfernung von 200 km für jede Teilstrecke beruht auf energiepolitischen Überlegungen [1]). Die obere Grenze für die Größe der Luftfahrzeuge wird auf 130 Sitzplätze oder ein Starthöchstgewicht von 55 t festgelegt.

2. Charterflüge wurden wegen ihrer Besonderheiten aus dieser Verordnung ausgeklammert.

Artikel 2

3. Die Definition eines „Linienflugverkehrs" ist von der ICAO (Internationale Zivilluftfahrtorganisation) 1952 ausgearbeitet und in der letzten Zeit bestätigt worden. Obwohl es auch andere Definitionen gibt, hat es die Kommission vorgezogen, die allgemein anerkannte ICAO-Definition zu übernehmen.

4. Die Definition eines „interregionalen Linienflugverkehrs" gilt nur für diese Verordnung und zielt darauf ab, den unter diese Verordnung fallenden Linienflugverkehr von anderen Flugverkehren innerhalb der Gemeinschaft zu unterscheiden. Dies wird durch die Einbeziehung des Linienflugverkehrs zwischen bestimmten Flughafenklassen getan.

5. Die Definition eines „Luftverkehrsunternehmens der Gemeinschaft" zielt darauf ab, Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern von einer Niederlassung in der Gemeinschaft abzuhalten und die Vorteile, welche diese Verordnung den Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft bietet, zu nutzen. Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft dürfen nämlich in Drittländern keine Inlandsverkehre durchführen.

6. Die Definition des „Eintragungsstaates" ist von besonderer Bedeutung, da ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft seinen Antrag für einen interregionalen Linienflugverkehr an diesen Staat richten muß. Dieser Staat ist auch dafür zuständig, die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit seiner Luftverkehrsunternehmen zu prüfen.

Artikel 3

7. Dieser Artikel verpflichtet die Mitgliedstaaten, interregionale Linienflugverkehre, die der Verordnung entsprechen, zu genehmigen. Darin heißt es jedoch ferner, daß die Mitgliedstaaten liberalere Regelungen als nach bestimmten Artikeln dieser Verordnung anwenden können.

8. Absatz 4 dieses Artikels legt genau fest, daß die Bedeutung des jeweiligen Linienflugverkehrs für die Gemeinschaft und für die Regionalentwicklung zu berücksichtigen ist. Entsprechende Bestimmungen sind insbesondere in den Artikeln 6 und 7 enthalten.

Artikel 4

9. Dieser Artikel legt fest, welche interregionalen Linienflugverkehre ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft beantragen darf. Es gilt der allgemeine Grundsatz, daß ein solcher Linienflugverkehr

[1]) Nähere Einzelheiten siehe Abschnitt „Hauptfaktoren".

vom Eintragungsstaat des Luftverkehrsunternehmens ausgehen muß.

10. Absatz 2 dehnt diesen allgemeinen Grundsatz jedoch auf den interregionalen Linienflugverkehr zwischen anderen Mitgliedstaaten als dem Eintragungsstaat (fünfte Freiheit) aus, solange diese Flugverkehre eine Erweiterung des Flugverkehrs gemäß Absatz 1 dieses Artikels sind und bereits von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft betrieben werden oder beantragt worden sind. Dies würde beispielsweise bedeuten, daß ein gemäß Artikel 2 in Frankreich niedergelassenes Luftverkehrsunternehmen einen Linienflugverkehr Marseille–Lüttich–Aarhus–Stuttgart–Rom–Marseille betreiben könnte. Dieser Flugverkehr würde mehrere Mitgliedstaaten einschließen, wobei das Luftverkehrsunternehmen bei jedem Flug das Recht hätte, Fahrgäste, Post und/oder Fracht zu gewerblichen Zwekken aufzunehmen und abzusetzen. Diese Rechte der fünften Freiheit könnten von besonderem Wert sein, da sie dem Luftverkehrsunternehmen die Möglichkeit bieten, die Luftfahrzeuge vor allem dann besser auszulasten, wenn das Verkehrsaufkommen in den einzelnen Flugstrecken ziemlich niedrig ist. Nach dem vorgeschlagenen Recht der fünften Freiheit sind Verlängerungen eines Flugverkehrs über einen Flughafen der ersten Klasse nicht zulässig, um den Linienflugverkehr auf den Hauptstrecken nicht zu stören.

Artikel 5

11. Die mindestens dreijährige Geltungsdauer der Genehmigungen dürfte den Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft für ihre Investitions- und Betriebsplanung ausreichen.

12. Die Verpflichtung, den Flugbetrieb innerhalb einer bestimmten Zeit aufzunehmen, soll verhindern, daß Luftverkehrsunternehmen Verkehrsrechte erhalten, die sie gar nicht nutzen wollen.

Artikel 6

13. Absatz 1 regelt das Verfahren, das ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft einschlagen muß, um eine Genehmigung zu erhalten. Es muß den Antrag mit allen erforderlichen Unterlagen und Angaben an seinen Eintragungsstaat richten.

14. Die übrigen Bestimmungen des Artikels regeln die Aufgabe des Eintragungsstaates. Dieser muß vor allem prüfen, ob der beantragte Flugverkehr den Bestimmungen der Verordnung über die genehmigten Flughäfen, die Länge der Flugabschnitte, das Fassungsvermögen der Flugzeuge, die Beschränkungen für ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft usw. entspricht. Ferner hat der Eintragungsstaat die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit des Luftverkehrsunternehmens zu prüfen. Daß diese Prüfungen notwendig sind, ist vor allem wegen der technischen Leistungsfähigkeit, die für die Sicherheit im Luftverkehr von entscheidender Bedeutung ist, selbstverständlich. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dürfte jedoch schwieriger zu prüfen sein, weshalb hierzu einige weitere Bemerkungen angebracht sind.

Leistungsfähigkeit eines Luftverkehrsunternehmens

15. Der Zweck einer Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteht darin, die tatsächliche längerfristige Stärke eines Luftverkehrsunternehmens zu beurteilen. Hier können viele Indikatoren benutzt werden, die teils auf Bilanz-, teils auf Verkehrsanalysen beruhen. Es dürfte unmöglich sein, mit einer einzigen Gruppe von Indikatoren ein vollständiges und zutreffendes Bild von der Leistungsfähigkeit eines Luftverkehrsunternehmens zu vermitteln. Eine richtige Beurteilung erfordert eine Prüfung der Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren.

16. Einige der Indikatoren, die verwendet werden könnten, werden nachstehend genannt, wobei jedoch andere, dort nicht genannte, je nach der besonderen Struktur des geprüften Unternehmens aussagekräftiger sein könnten.

17. Die Kapitalverzinsung ist natürlich einer der wichtigsten Faktoren. Kein Unternehmen kann wirtschaftlich überleben, wenn es keine Gewinne erzielt. Die Kapitalverzinsung muß hinreichend hoch sein und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Gewinnen in anderen Bereichen stehen. Eine befriedigende Verzinsung des Aktienkapitals könnte jedoch mit Erträgen einhergehen, die nur geringfügig über den Aufwendungen liegen. Die Erfahrung im Luftverkehr zeigt jedoch, daß der auf die Gesamtkosten bezogene Reingewinn von Steuerabzug ein verläßlicher Indikator für die Leistungsfähigkeit kleiner Unternehmen ist.

18. Die Produktivität ist ein weiterer wichtiger Bewertungsfaktor. Sie ist jedoch recht schwer zu beurteilen. Der Bruttogewinn könnte mit dem Kapital (einschließlich langfristigem Fremdkapital) verglichen, aber nicht isoliert verwendet werden. Andere Indikatoren wie die Zahl der beförderten Fluggäste, das Angebot an Sitzplatzkilometern, die Einnahmen je Tonnenmeile oder das Angebot an Tonnenmeilen im Vergleich zum Arbeitskräfteeinsatz werden schon seit langem benutzt. Diese Indikatoren könnten jedoch immer weniger aussagekräftig werden, da der Kapitaleinsatz im Vergleich zum Arbeitskräfteeinsatz immer wichtiger wird, weshalb beide in eine Produktivitätsbewertung einbezogen werden müssen. Input-Output-Analysen mit ökonometrischen Verfahren dürften hier nicht angebracht sein.

19. Bei anderen Analysen wird die Bilanz ausgewertet und z. B. der Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital, die Verteilung von kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten, das Anlagevermögen (Gebäude, Flugzeuge, Geräte usw.) im Vergleich zum Betriebskapital (Betriebskosten, Forderungen, Vorräte) und somit das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Anlagevermögen untersucht. Die Liquiditätsbilanz ist besonders wichtig. In einigen Fällen könnte eine Untersuchung notwendig sein, ob das Unternehmen seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen könnte, wenn es aus dem Wirtschaftskreislauf ausscheiden müßte. Im allgemeinen könnte die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens jedoch wie bei einem normalen Wirtschaftsunternehmen untersucht werden.

20. All diese Indikatoren können verwendet werden; einer allein reicht jedoch nicht aus. Diese Indikatoren, die für die wirtschaftlichen Verhältnisse des Luftverkehrsunternehmens wichtig sind, sollten jedoch sehr sorgfältig ausgewählt werden.

Durchführbarkeit eines Linienflugverkehrs

21. Der Eintragungsstaat kann auch die Durchführbarkeit eines beantragten Linienflugverkehrs prüfen und aufgrund dessen seine Genehmigung verweigern oder mit Auflagen verbinden, wenn die Ergebnisse zu erheblichen Bedenken Anlaß geben.

22. Mit der Prüfung soll sichergestellt werden, daß die beantragten Linienflugverkehre wirklich durchführbar sind. Das ist vor allem dann wichtig, wenn für diese Linienflugverkehre zuvor Infrastrukturinvestitionen getätigt werden müssen. Die Prüfung soll ferner eine gewisse Beständigkeit des Linienflugverkehrs sichern, was für die Regionalentwicklung wichtig ist.

23. Die Hauptaufgabe besteht darin, die zu erwartenden Jahreseinnahmen für einen bestimmten Zeitraum zu bewerten und mit den Betriebskosten zu vergleichen. Es reicht jedoch nicht aus, wenn über eine Reihe von Jahren hinweg Gewinne erzielt werden, da sich herausstellen könnte, daß externe Faktoren zu einem bestimmten Zeitpunkt die wirtschaftlichen Verhältnisse ändern und die langfristige Durchführbarkeit gefährden könnten.

24. Die Vorausberechnung der Einnahmen ist am schwierigsten. Bei der Vorausberechnung der Nachfrage nach dem neuen Flugverkehr sind die gesamten Verkehrsverhältnisse zu berücksichtigen. Daher müssen andere Verkehrsträger (Straße, Eisenbahn, Luftverkehr usw.) die auf derselben Strecke oder auf benachbarten Strecken unmittelbare Wettbewerber sind, untersucht werden.

25. Auch die Nachfrage bei verschiedenen Flugpreishöhen und Strukturen müßte in Betracht gezogen werden. Desgleichen sind jahreszeitliche Schwankungen, die Zusammensetzung des Verkehrs usw. zu berücksichtigen. Außerdem wäre es angebracht, die Reaktion potentieller und/oder bestehender Wettbewerber einzubeziehen.

26. Die Betriebskosten können vergleichsweise einfach anhand der Bilanz des Unternehmens vorausberechnet werden.

27. Es bedarf einer sorgfältigen Analyse. Nur auf diese Weise ist es möglich, zu einer realistischen Bewertung zu gelangen und so das Risiko, daß ein neuer Linienflugverkehr nach kurzer Zeit wieder eingestellt werden müßte, zu verringern. Andererseits muß dem Luftverkehrsunternehmen genügend Zeit gelassen werden, damit es eine Strecke aufbauen kann; daher sollte ein zu erwartendes Defizit während einiger Jahre nicht der alleinige Grund sein, den Betrieb als undurchführbar zu beurteilen.

Artikel 7

28. Die beteiligten Staaten können eine Genehmigung nur aus bestimmten, eindeutig genannten Gründen verweigern oder mit Auflagen verbinden.

29. Der erste Grund hängt mit der Leistungsfähigkeit des Luftverkehrsunternehmens zusammen. Dies betrifft die technische Leistungsfähigkeit (z. B. unzureichende Start- und Landebahnen), Verkehrsabwicklung (z. B. Flugsteige für ankommende und abreisende Fluggäste, Standplätze für Luftfahrzeuge) und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsstellen (z. B. Zoll- und Paßdienststellen). Die Luftverkehrsunternehmen und die Flughafenbehörden kennen normalerweise die technische Leistungsfähigkeit und die Möglichkeit der Verkehrsabwicklung, während die beteiligten Staaten wegen der administrativen Leistungsfähigkeit unmittelbar einbezogen würden.

30. Der zweite Grund betrifft die Flugsicherheit, wobei Kapazitätsüberlegungen im Zusammenhang mit Flugsicherungssystemen von entscheidender Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang und im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Flughafens sind die Bestimmungen von Artikel 12 bei der Genehmigungserteilung wichtig.

31. Der dritte Grund betrifft die Tarife. Wenn diese den Kriterien in Artikel 8 nicht entsprechen, können die beteiligten Staaten sie ablehnen oder mit Auflagen verbinden.

32. Obwohl es nur sehr wenig Gründe dafür gibt, einen Antrag abzulehnen oder mit Auflagen zu verbinden, so liegt es doch im Interesse der Verkehrsnutzer und Flughäfen die genehmigten Linienflugverkehre wenigstens während einer Mindestzeit durchzuführen, um eine gewisse Beständigkeit des Flugverkehrs sicherzustellen. Nach Absatz 2 können die beteiligten Staaten daher verlangen, daß der Linienflugverkehr mindestens zwölf Monate oder bei einem jahreszeitlich begrenzten Fluglinienverkehr mindestens während zwei Hauptverkehrszeiten betrieben wird. Dadurch soll sichergestellt werden, daß nur Luftverkehrsunternehmen, die einen ständigen Flugverkehr unterhalten wollen, eine Genehmigung erhalten.

Artikel 8

33. Dieser Artikel regelt die Kriterien, die von den Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft bei der Festsetzung ihrer Tarife zu beachten sind. Diese sollen sicherstellen, daß interregionale Linienflugverkehre nicht als Zubringerverkehre, sondern als eigenständige Flugverkehre betrieben werden.

34. Die unmittelbare Nachfrage nach jedem Flugverkehr sollte die Grundlage jedes interregionalen Linienflugverkehrs bilden und unmittelbar zu den entsprechenden Einnahmen führen.

35. Die Unterabsätze (a) und (b) sollen die Eingliederung dieser Verkehre in ein größeres Verkehrsnetz verhindern, bei dem die Langstreckeninteressen der Luftverkehrsunternehmen zu einer Subven-

tionierung des Interregionalverkehrs führen könnten, um diesen Verkehr für ihren eigenen Flugbetrieb an sich zu ziehen.

36. Unterabsatz (c) zielt darauf ab, Neuerungen bei den Luftverkehrsunternehmen zu fördern, um die Bedürfnisse von möglichst vielen Nutzergruppen zu befriedigen.

37. Unterabsatz (d) soll eine weitere Möglichkeit einer Subventionierung in Grenzen halten und dazu beitragen, daß Luftverkehrsunternehmen Punkt/Punkt-Flüge bieten. Wenn ein Fluggast an einem Zwischenlandeort umsteigen will, sollte er für die damit verbundenen Mehrkosten zahlen. Umgekehrt sollte ein Fluggast, der nicht umsteigen will, für die Mehrkosten der Umsteigemöglichkeit nicht zu zahlen haben.

Artikel 9

38. Dieser Artikel soll sicherstellen, daß ein Antrag rasch und ohne unnötige Wartezeit bearbeitet wird. Er verweist auf die Artikel 6 und 7, wobei alle drei zusammen unter normalen Umständen eine maximale Wartezeit von vier Monaten von der Einreichung des Antrags durch ein Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft bis zur Erteilung der Genehmigung bedeuten.

Artikel 10

39. Dieser Artikel soll sicherstellen, daß etwaige Meinungsverschiedenheiten rasch beigelegt werden können. Grundsätzlich sollen die Beteiligten zunächst selbst versuchen, eine Lösung zu finden. Nur wenn ihnen das nicht gelingt, ist ein förmlicheres Schiedsverfahren einzuleiten oder ein zuständiges Gericht anzurufen. Die Erfahrung mit ähnlichen Schiedsverfahren im Straßenverkehr hat gezeigt, daß sie nur selten notwendig sind.

40. Wenn die Kommission als Schiedsstelle angerufen wird, ist sie nach diesem Artikel verpflichtet, alle Beteiligten zu laden und gemeinsam anzuhören. Jetzt muß der die Genehmigung verweigernde Staat alle Überlegungen darlegen, die ihn zu dieser Haltung bewogen haben. Die Kommission kann auch andere Kreise hinzuziehen, die an einem solchen Fall beteiligt sind oder darin Erfahrung haben.

Artikel 11

41. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Verkehrsnutzer die Gelegenheit erhalten sollen, sich in allen Angelegenheiten, die sich auf den interregionalen Linienflugverkehr beziehen, selbst zu äußern. Solche heute nur selten vorkommende Gelegenheiten gibt es in einer allgemeinen Form nur in einem Mitgliedstaat. Die Kommission ist überzeugt, daß diese Bestimmung zu einem besseren Dialog zwischen den Verkehrsnutzern, den Luftverkehrsunternehmen und den Verwaltungsstellen der einzelnen Mitgliedstaaten führen wird.

Artikel 12

42. Dieser Artikel stellt sicher, daß nationale oder lokale Vorschriften technischer oder betrieblicher Art von dieser Verordnung nicht berührt werden, soweit sie den interregionalen Linienflugverkehr nicht diskriminieren. Bei solchen überörtlichen oder örtlichen Vorschriften kann es sich beispielsweise um Umweltschutzvorschriften oder um Betriebsvorschriften, die sich aus dem Standort der Flughäfen oder der eingesetzten Flugzeuge ergeben, handeln.

Artikel 13

43. Internationale und insbesondere bilaterale Vereinbarungen enthalten Vorschriften über die Gleichbehandlung der Luftverkehrsunternehmen des Genehmigungsstaates in bezug auf Treibstoff, Ersatzteile, Qualifikation des Personals usw. Diese Vorschriften sind sehr nützlich und sollten auch für die Luftverkehrsunternehmen, die unter diese Verordnung fallen, weiterhin angewandt werden.

Bericht des Abgeordneten Bamberg

Der Verordnungsvorschlag wurde gemäß § 93 der Geschäftsordnung durch Drucksache 9/127 vom 29. Januar 1980 dem Ausschuß für Verkehr zur Beratung überwiesen, der die Vorlage in seiner Sitzung am 9. Dezember 1981 und am 10. März 1982 behandelt hat.

Für einen interregionalen Fluglinienverkehr innerhalb der Gemeinschaft besteht vor allem für Geschäftsreisende ein gewisser Bedarf. Die EG-Kommission möchte es daher den Luftverkehrsunternehmen erleichtern, für den Betrieb derartiger regionaler Flugverkehrslinien die notwendigen Verkehrsrechte zu erhalten. Der vorliegende EG-Verordnungsentwurf enthält dafür folgende Grundsätze:

1. Das erleichterte Verfahren soll nur für regionale Flugverkehrsverbindungen zwischen den EG-Mitgliedstaaten gelten. Verbindungen zwischen Flughäfen der sogenannten Klasse 1 (Hauptflughäfen) und der Klasse 1 mit Flughäfen der Klasse 2 (mittlere Flughäfen) sollen nicht erfaßt werden.
2. Es wird eine Flugstrecke von mindestens 200 km vorausgesetzt.
3. Es dürfen nur Fluggeräte mit höchstens 130 Sitzplätzen verwendet werden.

In diesen Fällen sollen die Verkehrsrechte stets dann gewährt werden, wenn technische Gründe der Einrichtung der Fluglinie nicht entgegenstehen und auch gegen die vorgesehenen Tarife keine Bedenken bestehen.

Der Verkehrsausschuß stimmt der vorgeschlagenen Neuregelung im Grundsatz zu. Er hält es jedoch für erforderlich, daß der Verordnungsentwurf noch so geändert wird, daß folgende Bedenken ausgeräumt werden:

1. Das Liniennetz deutscher Luftverkehrsunternehmen und das System bilateraler Vereinbarungen für den grenzüberschreitenden Linienverkehr, das sich auf die Hauptflughäfen bezieht, darf nicht beeinträchtigt werden.
2. Die neuen Luftverkehrsdienste dürfen nicht in ruinöse Konkurrenz zu gut funktionierenden Eisenbahnverbindungen (IC-Netz) treten.
3. Die Mitwirkungsrechte des Empfängerstaates insbesondere bei Tarifgenehmigungen und Betriebserlaubnissen müssen gewahrt bleiben. Dabei sollte auch an der Bedürfnisprüfung festgehalten werden.
4. Die neuen Dienste dürfen nicht subventioniert werden.

Der Verkehrsausschuß schlägt eine entsprechende Entschließung vor und empfiehlt im übrigen Kenntnisnahme von der Vorlage.

Bonn, den 10. März 1982

Bamberg

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838